

《論 説》

四全総と地方都市振興の課題
——計画の現実と開発への手がかりをめぐって——

坂 本 忠 次

目 次

はじめに

- 1 四全総と多極分散型国土形成法の成立
- 2 計画の主要施策と国土づくりへの課題
 - a 大都市の地価高騰と土地利用の適正化
 - b 多極分散型国土の形成と各省庁機関の移転問題
 - c 四全総計画と財源問題
 - (1) 中央と地方の財政関係
 - (2) 官民の負担区分問題と第3セクター化
 - (3) 行財政基盤の強化と広域化
 - d 都市・農村の交流と市町村振興の方向
- 3 文化の「多極分散化」と地方都市の振興課題

——むすびにかえて——

はじめに

1987（昭和62）年6月、第4次全国総合開発計画（通称、四全総）が策定され、その翌年の1988（昭和63）年6月、多極分散型国土形成法が成立をみた。いわば、地方振興のための新たな法的枠組みは中央レベルではでき上がったわけである。「地方の時代」ないしは「地域主義」が提唱されてからすでにかなりの年月が過ぎたが、真に地域の産業や住民の生活・文化を振興さ

せる方向に向けての計画への具体化にはなお程遠い関係にあるといわざるを得ない。本稿は、四全総及び多極分散型国土形成法と地方とりわけ市町村の求める振興方向との関係を検討する中で、その計画の理念と現実とのズレ及び今日の地方都市の開発方向への手がかりをめぐる問題の一端について検討を加えておくことを課題とするものであり、筆者のこれまでの地域開発と地方財政問題研究の一環となるものである。

1 四全総と多極分散型国土形成法の成立

1987（昭和62）年6月30日、第4次全国総合開発計画が、閣議決定をみた。全国総合開発計画が1962（昭和37）年に策定されて以来3次にわたり国の開発計画が策定された。四全総は、三全総のフォロー・アップ作業の後、1986（昭和61）年12月に、調査審議経過報告が国土審議会計画部会の手でまとまった。この四全総中間報告——当初の「国土庁試案」——では、「21世紀へ向けての国土政策推進上の基本的視点として、特に次の3点を重視する必要がある」とし、(1)世界に開かれた国土、(2)生活の質的向上を支える国土利用、(3)適応性と活力に富む国土形成、などの3つをあげた。その中で、日本国土を「世界の中核都市としての東京圏」「特色ある国際機能を分担する関西圏、名古屋圏」「地域の活性化と地方都市」の3つに分けて論じている。⁽¹⁾

とくに、「世界の中核都市としての東京圏」については、次のように述べたのである。⁽²⁾

東京圏は、我が国の首都としてのみならず、国際金融等の面で世界の中核的都市の一つとして、また、全国の各地域に対し世界規模での情報を提供する等、高次の機能を有し、我が国及び国際経済社会の発展に寄与

(1) 国土審議会計画部会、国土庁計画・調整局編『第4次全国総合開発計画調査審議経過報告』昭和61年12月、1～7ページ。

(2) 同上書、6ページ。

る。そのため、東京圏については、世界都市としての機能を圏域全体で適切に受け止めるため、業務核都市への諸機能の選択的分散等地域構造の改編を推進するとともに、高度利用の要請がますます高まる東京湾及び東京湾沿岸地域の総合的利用を進める。また東京圏の有する機能を全国土において活用できるよう、地方圏から東京圏へのアクセスを整備する。特に東京に集中している行政、経済に関する高次の情報のデータベース化を進め、通信料金の低減化とあわせ、地方がこれらの情報に容易にアクセスできるしくみを整備する。

つまり、東京は、環太平洋地域の拠点として、世界の中核的都市の一つとして、国際金融、情報機能の巨大な集積の場として、位置づけられ、事実上わが国における「東京一極集中型経済」が容認されていたのである。もちろん、他の大都市圏としての関西圏、名古屋圏、さらには、地方都市についてもその役割と機能分担が位置づけられはしたが、事実上「東京一極集中」を認めたものとなっていた。

このような当初の国土庁試案は、各地域ブロック別の意見聴取の過程で、各府県、各界などから多くの批判や意見を招くところとなった。例えば、東京を国際金融、国際情報をはじめとする世界都市機能の集積地としてとらえる視点への関西側とりわけ大阪府等からの反発、一村一品運動をはじめとして地方の情報発進基地化をめざす九州各県一例えば大分県（平松知事）やとくに熊本県（細川知事）一、北海道（横路知事）などからの批判、地方都市を中核、中核、中心、など中央官庁が格づけし序列化する発想への批判などは、その一例であろう。

このような地方側からの意見を配慮して1987（昭和62）年5月28日に出された国土庁試案では、「多極分散型国土の形成」を前面に打ち出し、「一極集中の是正と地域の役割」、「地方圏の戦略的、重点的整備」を強調するなどかなり大幅な書きかえと発想の転換が見られている。この試案に対し、新聞論調は、資金裏づけを欠くが「方向としてはほぼ妥当」などと前向きに評価す

るものも多かった。本県の21世紀に向けてのビジョンの骨格をなす事業、本府県の構想がおおむね取り上げられた（大阪府、石川県ほか）と地方側も一転してほぼ好評と計画の受け入れに傾いたのである。

このようにして、国土審議会（会長安藤太郎）は、1987（昭和62）年6月26日、国土総合開発法（昭和25年法律第205号）第7条第1項の規定に基づき調査審議を求められていた第4次全国総合開発計画（案）についての審議結果を、「おおむね妥当」とする報告を当時の中曽根総理大臣に提出したのであった。ただし、国土審議会は、計画の実施に当たり、特に留意すべき事項として次のものをあげた。即ち、それは、

- 1 計画の推進に当たっては、…関係各省庁が緊密な連携を保ち、責任を持って、この計画の実施に努めること、
- 2 多極分散型国土を実現するため、引き続き、地方分権の観点に立った、国と地方の役割分担の検討を進めること、…
- 3 東京一極集中の是正方策として、事務所の立地を地方都市等に誘導するための措置を検討するに当たっては、財政、金融、税制等幅広く検討することとし、さらに東京中心等に立地する事務所の費用負担のあり方等の検討に当たっては、いたずらに東京からの事務所の追い出しをねらいとすることなく、またわが国の国際的役割の発揮を阻害することのないよう十分配慮すること、
- 4 高規格高速道路は、今後の高速交通体系の根幹をなす重要なものであるので、位置づけられた全体構想をできるだけ早期に達成するよう努力すること、…

など6項目に及んでいたのである。⁽³⁾ 国土審議会は、地方側から批判の強かった東京一極集中の是正による「多極分散型国土」の実現、二全総（新全総）の構想の延長ともいえるべき全国ネットワークの一環としての高規格幹線道路の早期達成などについて、地方公共団体の協力、国民の理解を得て進めることをかかっている。しかし、一方では、また首都東京の国際的な役割を

発揮させるため、課税・費用負担等のあり方については「いたづらに東京からの事務所の追い出しをねらいとすることのない」よう配慮していくことを求めている。⁽⁴⁾

ここには、四全総計画策定過程における国土庁試案（いわば計画策定における中央側ののホンネ）とこれへの地方側の反発による中央計画（タテマエ）の大幅修正にもかかわらず、なお当初計画構想のホンネの一部が見えかくれするものとなっていた。⁽⁵⁾

四全総計画は、このようにして曲りなりにもスタートし、その後1988年6月、第112国会でこの計画の基本法でありかつ実施法をなす多極分散型国土

(3)(4) 国土庁編『第4次全国総合開発計画』昭和62年6月、前ページの国土審議会答申文による。なお、四全総については、ほかに国土庁・計画調整局四全総研究会編『第四次全国総合開発計画（40の解説）』時事通信社、昭和62年12月、がある。

(5) このホンネは、日本国土のもとでの政治行政、金融、産業、文化などあらゆる機能の東京への一極集中が進みつつある現実、東京の国際金融情報センターとしての役割を事実上追認したことを示すものであろう。なお、四全総計画についての論評には、例えば、宮本憲一「転機に立つ国土計画——四全総」同氏監修・地域開発研究会編『国際化時代の都市と農村』自治体研究社、1986年、及び同書所収の論文がすでにみられるし、また、総合雑誌、自治体職員向けの雑誌では、例えば、「四全総を問う」『中央公論』1987年8月号、「四全総を探る」『自治研修』332巻、第1法規出版、1987年9月号、『四全総』の射程距離——多極分散型国土の形成は可能か——」が出されている。岩波書店発行の雑誌『世界』、1988年7月号は、「地方と中央——新しい関係を考える」を特集し、伊東光晴（「地方分散が東京集中を招く——地方と中央の新しい関係——」）、新藤宗幸（「『地方国』パッシングの構造——竹下政権の理念なき政治手法——」）がこれを論じている。東京問題と四全総との関係では、宮本憲一が「四全総」の骨格のひとつである「首都改造計画」・国際都市 TOKYO 構想と、アメニティのある「花のエド」との谷間にあることを論じた（同氏「TOKYO とエドの谷間——国際都市論の虚実——」『世界』1986年7月号）。また「『四全総』と『新自由主義』の破産」『世界』1987年2月号、でもこの問題にふれた。大内秀明も、「世界都市・東京問題と四全総——現段階の東京集中への視点——」『都市問題』第78巻9号、にふれている。ほかに、昇秀樹「東京集中と地域振興(1)(2)」『自治研究』第63巻11号、12号（1987年11月号、12号）、中村剛治郎「戦後国土政策の変遷と四全総」『都市問題』78巻12号、1987年、同「四全総のどこが問題なのか——東京一極集中と地域経済——」『世界』1988年7月号、もある。最近では、妹尾克敏「これからの地方自治と『四全総』との関係」『新見女子短期大学紀要』第9巻（1988）も計画と地方自治との関係を論じている。

形成法（昭和63・6・14，法律第83号，通称，多極分散法）が成立した。この法律は，7章35条及び附則から成り，第1章総則でこの法の「目的」を掲げ（第1条），第2条にて「施策における配慮」を示している。第2章の第3条～第5条において，国の行政機関及び特殊法人の配置を規定し（第3条），国の行政機関等の東京都区部からの移転等（第4条）及び民間の施設の移転の促進等（第5条）を述べたのである。

第3章は，地方の振興開発について，振興拠点地域基本構想の作成（第7条），同承認（第8条），同承認基準（第9条），同じくその変更（第10条），税制上の措置（第13条），その他を述べている。そうして，第4章で大都市地域の秩序ある整備としての業務核都市の基本方針（第22条），同作成（第23条），承認（第24条）ほかを，第5章では住宅等の供給の促進を，第6章で地域間の交流の促進として，総合的な高速交通施設体系の整備（第28条），などをかかげている。

以上にみる通り，多極分散型国土形成促進法は，いわば「努力規定」を多くかかげ，その具体的施策を実施に移すことは将来に持ち越しているのである。この意味で，この法律も，四全総と同じくタテマエとホンネの間になんり断層があり，「第2の画餅」と見做される恐れもないとはいえないことは，後にみる通り各省庁の地方分散構想への取り組みとその現実——タテマエとホンネとの間——をみてもほぼ明らかとなろう。

本稿では，このような四全総計画→多極分散型国土形成促進法への動きを，特に地方都市を中心とした地域振興の具体化との関係でどのように考えていくべきかを，改めて考えておきたいと思うのである。⁽⁶⁾

(6) 前掲注(5)の妹尾論文は，多極分散型国土形成法の性格を論じており注目される。なお，四全総と内発的發展との関係を高知県に例をとり論じた論文に，福田善乙「地域経済の変化と四全総」『社会科学論集』（高知短期大学研究報告）第55号，1988年，がある。

2 計画の主要施策と国土づくりの課題

そこで、策定された四全総計画の枠組みとその主要施策並びにそこから生じてくる問題点と課題についてみておくことにしよう。第4次全国総合開発計画は、国土総合開発法（昭和25年法律第205号）第7条第1項に規定する全国総合開発計画である。全国総合開発計画は第1次（1962年）、第2次（1969年）、第3次（1977年）と策定され今回で第4次の計画となる。

この計画は、まず第1章で計画の基本的考え方として、計画策定の意義を、「国土の均衡ある発展」をめざし「新たな地域課題と経済社会の変化への対応」「新たな国土計画の策定」に置いた。国土計画の基本的課題を、1、定住と交流——都市・農村及び国際的な——による地域の活性化、2、国際化と世界都市機能の再編成、3、安全で質の高い国土環境の整備、などに求めている。21世紀への国土づくりを目ざし、一極集中の是正により、生活の圏域（定住圏）を基礎的な単位とし、「多極分散型国土」の実現をめざすものとしているのである。

また交流ネットワーク構想の推進では、国際交流拠点の形成、国内・国際間の人流、物流、情報流の円滑化のための基幹的交通、情報・通信体系の整備を全国にわたって進め、交通について高速交通体系の全国展開により地方中枢・中核都市等全国の主要都市間の連絡を強化し、全国主要都市間で日帰り可能な全国1日交通圏の構築を進めるなどとしている。

そうして、第2章では、「多極分散型国土の姿とその実現」について、各地域が人口定住の場として活性化すると共に、全国的、国際的な機能や業務機能、特色ある研究開発機能を適切に分担する必要があるとしている。地方圏に人口が純流出することを目標に、①産業の振興施策の充実等地方圏の定住条件の改善、②引き続き工業の分散・再配置政策を推進するとともに、業務上独立性が比較的高い中央省庁の一部部局、地方支部局等の政府機関の移転再配置等を検討し、その推進を図る、③新たに設置する全国的文化、研究施

設について原則として東京外への立地を図る、④東京への事務所立地の集中により、地価が高騰し社会資本整備も困難となりつつある状況に対処し、都市環境の向上に資する社会資本の整備を図るため、東京中心部等に立地する事務所の費用負担の在り方も含め幅広い観点から、適切な措置を検討する、などとしている。

なお、遷都問題については、国民生活全体に大きな影響を及ぼし、国土政策の観点のみでは決定できない面があるが、東京一極集中への基本的対応として重要と考えられる。そのため、政治・行政機能と経済機能の相互関係の在り方を含め、国民的規模の議論を踏まえ、引き続き検討する、としている。⁽⁷⁾

計画では、各圏域の役割について、東京圏の首都として、また金融、情報等の面での世界の中枢都市としての役割と共に、関西圏は、東京に次ぐ諸機能の集積をもちその特性を生かして独自の全国的、世界的な中枢機能を担うべきとされている。つまり、経済機能の高度化と新たな集積を図り、21世紀に向けた独創的な産業と文化を創造する中枢圏域を形成すること、さらに、特色ある国際金融、証券市場等国際経済機能を育成すると共に、関西国際空港の活用等、国際交流拠点としての機能の強化を図る、としているのである。

名古屋圏についても、工業生産機能の従来の高い集積を活用して、名古屋市と周辺の環状に展開する諸都市との連携を強化しつつ、航空宇宙、ファイン・セラミックスをはじめとする先導的産業分野に関する世界的水準の研究開発機能の集積、情報機能の拡充、国際交流機能等の充実を図り、産業技術の中枢圏域を形成する、としている。

一方、これに対し地方圏については、「国際化、情報化が進む中で近年大都

(7) 遷都問題については、1988(昭和63)年1月22日の土地対策関係閣僚会議で「一省庁一機関の地方移転」の方針が決められると共に、先にみた第112通常国会での多極分散型国土形成法の成立としてその具体化が図られた。しかし、東京圏や大阪圏ほかの一部の大都市圏への省庁移転が提案されているに過ぎないことは、周知のところである。

市圏との間で新たな格差問題が生じつつあるが、長期にわたって安定した人と、国土のかかわりを築き、良好な国土を将来に引き継ぐため、積極的に地域振興により人口定住を推進すべき地域である」と述べている。

この側面から北海道、北東北、南東北、北関東、甲信越、中国、四国、九州、沖縄について、それぞれの地域の現状と課題を述べている。地方圏の戦略的、重点的整備のため、特に地域の活性化を主導する役割を担う地方都市と、国土管理や人と自然とのふれあいの場としての要請が高まる農山漁村の整備が課題であるとしている。そうして、産業構造の変化の中で、地域の活性化を図るためには、「研究開発機能や新しい産業の育成、リゾート地域の整備、交通、情報・通信体系の整備が」戦略的に（傍点筆者）重要とされている。

地域の活性化のために、地方都市は特別の役割を持たされている。先端技術産業を含む新しい産業の再配置、国際交流機能の充実、都市環境の整備などがこれである。

また、農山漁村の多面的役割の発揮のために、活力ある生産・生活空間の形成、都市との広域的交流、森林などを含む国土の管理機能の充実がうたわれている。

一方、地域の一体化と地域間の連携の強化のため、高規格幹線道路の整備を早め、また地方都市相互間の交通網の整備、地域の特性を生かした情報・通信システムを整備する、などとしている。地域相互間の情報へのアクセスを容易にすることもうたわれているのである。

計画では、これに基づき第3章人口と国土の枠組みで、人口その他のフレーム・ワークが述べられている。また、第4章では、計画実現のための主要施策が、第5章では、豪雪地帯、離島、半島地域など特定地域の活性化とブロック別開発・整備の方向が述べられている。そうして、第6章で計画の効果的推進のために多様な主体の参加による国土づくりなどがあげられている。

以上みた通り、四全総計画の最終報告書は、各ブロック別の開発・整備の方向を中心に、前回の国土庁試案をかなり修正してでき上がった。この計画をもとに、先にみた多極分散型国土形成法が成立したが、四全総計画を、今後21世紀の日本国土のあるべき姿として真に具体化し実施していくためには、その具体的な手だてと、なお解決さるべき課題も多くみられる。その課題には、当面の短期的な施策が必要なものと、長期的に考慮していかなければならない課題がみられるのである。計画を単に“画餅”に終わらせないためにも、いくつかの計画を具体化していく場合に必要な配慮が望まれるのである。

そこで、これを、特に地方都市や農村——そこに居住する自治体職員や市民・町民・村民——の当面する地域施策課題を中心に若干の考察を加えておくことにしたい。

a 大都市の地価高騰と土地利用の適正化

四全総計画の公共投資が、各地域ブロック毎に具体化され実施されていく場合の最大の問題点の1つに、首都圏を中心としたわが国の大都市圏の地価高騰にともなう公共工事へのネック、大都市圏居住の通勤サラリーマンの持家住宅確保の困難性などがある。この傾向は、今日では、大阪圏等他の大都市のみならず地方都市の都心や商業地にまで及んできているのである。

地価問題の解決のためには、確かに、いわれているような土地供給促進のための施策（臨海部埋め立て、近郊遊休農地の宅地並み課税等による転用促進ほか）、低層住宅を高層住宅に立て替えるなど、土地及び都市空間の有効利用を促進する施策が、のぞまれる局面もあるだろう。しかし、より重要な点は、政府及びとりわけ地方自治体の市民参加による政策的措置（地価凍結のための諸措置、とくに大都市圏における各自自治体による国土利用法第12条適用措置）、金融機関の不動産業者その他への土地関連融資の自粛措置、土地税制における保有課税（固定資産税ほか）の欧米並みへの強化と、地価上昇にともなうキャピタル・ゲイン（資本利得）への課税強化が必要とされる

だろう。⁽⁸⁾ とくに一極集中のための首都機能の一部の分散政策が望まれるのであり、次にこれをめぐる問題状況についてみよう。

b 多極分散型国土の形成と各省庁機関の移転問題

四全総を総合的に推進するため、国土庁は、1988年第112国会に多極分散型国土形成法を提出、同法は、同年6月14日成立（法律第83号）をみたことはすでに述べたところである。しかし、同法は単に「努力規定」をかかげているに過ぎず「画餅」に終わる可能性もまた指摘したのである。この点は、例えば、政府の各省庁の移転問題が政府の土地対策関係閣僚会議（座長・竹下登首相）にても検討されてきたが、その実現性はきわめてうすい事実にも象徴されているといえよう。

この会議において検討されている中身についてみると、①各省庁のブロック機関・試験、研究機関、国立学校、特殊法人などを移転対象とする、②関係省庁の事務次官クラスによる「国の機関等移転推進連絡会議」を内閣に設置する、などが定められた⁽⁹⁾（1988年1月22日までの各省庁の移転候補機関の案は表1の通りである）。しかし、これらの政府機関の移転対象となるものは、各官庁の機能の中核をなすものとはいえない。また、その地方移転についてもかなり流動的な要素をもっており、各省庁のタテマエとホンネとの間にはなおかなりのズレも感じられ、その後の消費税法の成立やリクルート問題等の中で、殆んど進展をみているとはいえないのである。国土庁は、1989（平成元）年4月10日、やっと多極分散法の柱となる「振興拠点地域制度」の承認基準と、いわゆる「業務核都市制度」に関する基本方針を決めたに過ぎない。⁽¹⁰⁾

（8）拙稿「地価問題と土地政策の課題」『岡山大学経済学会雑誌』第19巻第3・4号、1988年1月、所収。

（9）昭和63年1月23日付各紙。

（10）平成元年（1989）4月11日各紙。

表1 各省庁の移転候補機関

省 庁 名	機 関 名	(東京在勤者数)
法 務 省	法務総合研究所の研究部門	(25人)
外 務 省	なし	
大 蔵 省	醸造試験所	(37人)
	印刷局研究所	(82人)
	税関研修所	(12人)
文 部 省	東京外国語大学	(243人)
	同大付属アジア・アフリカ	(68人)
	言語文化研究所	(299人)
	宇宙科学研究所	(117人)
厚 生 省	関東信越地方医務局	(49人)
農林水産省	東海区水産研究所	(140人)
通商産業省	石炭鉱害事業団	(71人)
運 輸 省	新東京国際空港公団	(273人)
郵 政 省	関東郵政局	(790人)
労 働 省	産業安全研究所	(49人)
建 設 省	本州四国連絡橋公団	(201人)
自 治 省	自治大学校	(17人)
総 理 府	なし	
総 務 庁	関東管区行政監察局	(70人)
防 衛 庁	第32普通科連隊など11部隊	(計2000人)
経済企画庁	なし	
科学技術庁	金属材料技術研究所	(338人)
環 境 庁	なし	
沖縄開発庁	なし	
北海道開発庁 国土庁}	北海道東北開発公庫	(141人)
警 察 庁	関東管区警察局	(402人)

(1988年1月22日、土地対策関係閣僚会議案による)

今日、とくに石油危機(第1次、第2次)後東京圏と他の大都市圏、大都市圏と地方圏との格差——特に東京圏と地方圏の格差——は更に開きつつあるのも現実であり、このような構想の具体化がまず望まれるところである。この場合、連邦制国家西ドイツのボン、合衆国ワシントンのような国会及び政府・官庁街の首都圏内ないしは、周辺都市への移転がまず考えられるので

あるが、わが国でこの点が具体化される見込みは当面薄くなりつつあるのである。まして、いわれているような、東北仙台への首都機能の移転構想などは「画餅」に近いものと考えられているといわざるを得ない。⁽¹¹⁾

c 四全総計画と財源問題

(1) 中央と地方の財政関係

四全総計画を具体化するに当たって解決されなければならない大きな問題の一つに計画の裏づけをなす予算問題、財源対策問題がある。この点は、かつて、二全総（新全総）が膨大な公共投資計画を立てつつも中途での計画の修正を迫られたこととも関連している。かつての計画にみられたように、中央の開発計画を、単に「作文」に終わらせないための対策が必要とされているのである。

この点では、計画遂行の場合の中央・地方間の負担区分をどうするか、これにともなう地方自治体の行財政権限をどうするかの問題点が存在している。

表2 主要事業別・事業主体別投資額（1984年度，構成比）

（単位：％）

事業区分	道 路	港 湾	空 港	国 土 保 全	農 林 水 産	住 宅	都 市 計 画	環 境 衛 生	厚 生 福 祉	文 教 施 設
国	37.0	35.6	61.9	25.7	14.0	42.8	1.1	0.2	19.1	6.2
都道府県	31.6	44.8	35.4	63.1	48.6	23.6	26.3	5.7	27.6	19.9
市町村	31.4	19.6	2.7	11.2	37.4	33.6	72.5	94.1	53.3	73.9
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注）自治省大臣官房地域政策課『行政投資』，地方財務協会，1986年，による。

周知の通り，現行のわが国の国と地方の経費配分では，国4，地方6（な

(11) 遷都は，行政機関の地方移転よりも，地方への権限の委譲，財源の配分といった「地方分権」こそが実質的な遷都とする細川護熙熊本県知事，横路孝弘北海道知事らの意見もある。対談「地方から日本と世界を動かす」『エコノミスト』毎日新聞社，1988年1月12日号。

いしは国3，地方7）と地方経費の肥大化，両者の交錯が著しいことが指摘されてきている。いま，主要事業別・事業主体別の行政投資額を1984（昭和59）年度を例にみると，表2の通りである。地方の事業分は道路で63%，港湾で64%，国土保全で74%，文教施設で93%，都市計画，環境衛生で99%を占めるのである。

問題は，膨大な公共投資の官民負担区分であるが，公共・民間の負担割合は50対50とされている。したがって1千兆円の公共投資は，公共分500兆円，民間分500兆円となる。この公共分の500兆円の過半が地方負担に帰結することも否定できないだろう。⁽¹²⁾

整備新幹線の具体化については，この建設が明確化されてゆくにつれて，地方自治体の負担分はさらに拡大するだろう。

膨大な公共投資計画は，同時に地方自治体の計画ともいってよい性格を有している。民間分をのぞいてその過半が地方自治体の負担となるからである。したがって，四全総計画でも，「地域の行財政基盤の強化」がうたわれ，「地域の総合的な行政主体である地方公共団体の果たす役割が増大する」としている。そのため，計画では，国と地方の役割分担については，国，地方を通ずる行財政の簡素合理化及び地方分権の推進の観点に立って，「地域づくりにおける，地方公共団体の自主性・自律性の強化等を図る」⁽¹³⁾ことを基本とするとしている。しかし，このことは，膨大な公共投資が結局地方自治体の負担によって行うことが前提とされているのであり，そのための，地方行財政の効率的な再編成をも同時に国側から提案される動きにある。

(12) 例えば昭和63年4月10日完成される瀬戸大橋（本四架橋児島一坂出ルート）の本四公団事業費への岡山県，香川県，高知県のうち，岡山県の地元負担分となる出資金支出分だけでも，昭和45～61年度合計で112億8,257万3,000円（うち昭和60年度23億1,100万円）となっている。道路部国2対地方1の割合で，鉄道部は全額国庫負担であった。

(13) 前掲，『第4次全国総合開発計画』128ページ。

(2) 官民の負担区分問題と第3セクター化

公共投資の財源のうちその官民の負担区分についても、計画では明確にしているとはいえない。ただ、すでに1986年末の国土庁試案の段階から1987年6月末の新たな試案段階までに、次の点が明らかにされている。つまり、この計画では、特に高速道路網整備計画として現行計画に6,220キロメートルの高規格幹線道路網を追加し、目標年次の昭和75（2000）年度までに官民あわせて1千兆円の国土基盤投資を見込むというのである。この場合、75年度の実質国民総生産（55年価格）は平均成長率を年4％として530兆円（現在は約340兆円）となるとされる。このような膨大な公共投資計画は、旧全総時代と変わらず道路、空港など産業基盤を中心としたハード面に偏した計画となっているとも考えられる。そうして、交通網の整備、便利さがかえって人口の東京集中を加速するのではないか、その財源調達、官民区分をどうするのか（計画は画餅に終るのではないか）、など多くの疑問点も改めて出されている。

公共投資の効率化をめぐることは、民間活力の利用（民営化）ないしは施設等整備の第3セクター化の方向などが積極的に論議されてきている。公共投資を中心とした公共部門の民営化ないしは第3セクター化の方向については、この計画の最後（第6章）には、「公的部門と民間部門の密接な連携」を打ち出している。また、「地域の発展の核になる施設等の整備を第3セクター等も活用して促進する」⁽¹⁴⁾としている。多分、この計画の主要財源は、第3セクター型開発を通じ、民間経済に依存することを前提としているとも考えられる。今日、観光・リゾート開発その他とかかわって第3セクター型開発が全面化する傾向が見られ、そこには、一定のメリットもみられると同時に、公共責任との関連での問題点も多々みとめられるのである。

(14) 前掲書、126ページ。

(3) 行財政基盤の強化と広域化

一方、計画では、地域の行財政基盤の強化を「日常生活圏の拡大等により、市町村の区域を越えた広域的な対応の必要性が高まっていること」などを理由に「引き続き事務の共同処理体制の整備・充実、関係市町村・住民の機運の高まりを前提とした自主的な合併の条件整備などを進める」⁽¹⁵⁾としている。ここには、戦後昭和20年代末～30年代初頭、さらには高度成長・地域開発期につづく安易な市町村合併の奨励策が再びみられるのではないかとの懸念も感じられるのであり、事実、臨時行政改革推進審議会（新行革審、大槻文平会長）は、広域行政の問題を改めて平成元年（1989年）から1年間かけて検討することを決めている。

確かに、広域行政——地方行政の再編成ないしは市町村合併——は、今日、ヨーロッパ先進国（イギリス、西ドイツほか）にもほぼ共通の現象としてあらわれていることも事実である。⁽¹⁶⁾ また、日本資本主義の戦前・戦後において、日本の地方自治行政の特質として市町村合併の伝統が見られてきたことも周知のところであるが、上からの強力的な方式によるこれまでの方式がいくつかの地方自治上の問題を残してきたことは否定できない。近年再びいわれているような道州制構想（ないしは地方ブロック化構想）も、中央政府に対して地方分権を促進させるきっかけないし可能性が全くないとはいえない。しかし、道州制はわが国では逆に地域的＝ブロック的な地方自治行政の再編成となり地域的な権力の集中化（地方中枢都市への）をもたらし、地方行政の官僚行政化を合理化（＝効率化）の名のもとで促進する恐れも否定できないのである。⁽¹⁷⁾

(15) 前掲書、128ページ。

(16) この点は、例えば、橋本徹「ヨーロッパ諸国における広域行政」『都市問題研究』第35巻、第2号、1983年。拙著『現代地方自治財政論』青木書店、1986年、236～239ページを参照。

(17) 前掲書、243～244ページ。

d 都市・農村の交流と市町村振興の方向

四全総が、大都市圏との間で新たな格差問題が生じつつある中での地方都市の「人口定住を推進」すべき役割、都市・農村の交流の必要性をかかげたことは先にもみたところである。この場合、特に、地方農村地区の「村づくり」の推進事業との関連が大きな課題となる。周知の通り、現竹下政権のもとでは、「ふるさと創生」のための1億円の基金を全国各市町村（交付税不交付団体をのぞく）に配分するところとなったことは、その政治的なあらわれといえるだろう。しかし、1億円の市町村への配分が即、四全総の都市・農村政策の主要な柱となるのではなく、その社会政策的な一部に過ぎないことである。そこで、本項では、四全総における都市・農村の交流をめぐる問題状況について、四全総計画に即しつつ述べ、21世紀に向けての中央計画側と農村側との意識ないしは振興に向けてのズレなどについても検討を加えておくことにしたい。

一方、欧米諸国とは地方自治形成の歴史的伝統の異なる単一制国家のわが国で、連邦制への移行の条件はきわめて少ないともみられることであろう。⁽¹⁸⁾

また、今日、わが国では、全国の各都市・町村の間で、都市間競争ないしは町づくり、村おこし運動が進められ、各地方自治体が町づくり、村おこしのアイデアを競い合う時節を迎えている。このような時節に、四全総・臨調などにもなう地方行財政再編成の提案やわが国に從來からみられてきた国・県の指導による「上から」の町村合併は、自立的な振興をめざす各市町村の基礎的自治体にとってそぐわない政策となりつつあるのではなかろうか。いずれにしても、画一的な地方行政再編成の提案は、基礎的自治体（さらにはその基礎となる狭域の大字・区・学区、コミュニティ）の

(18) この点では、カナダの連邦制と比較したわが国の連邦制の条件を分析した岩崎美紀子氏の検討がある。岩崎美紀子「日本における分権の可能性」『日刊自治研』1989年1月号。

もとで譲成されつつあるわが国地方自治の基盤を掘り崩してしまう恐れもあることに注意しておかねばならないのである。⁽¹⁹⁾

昨年（1988年）の総理府による世論調査によって「都市と農村の交流についての意識」⁽²⁰⁾についてみると、都市住民が農村に求めるものと農村側が都市との交流で望んでいるものとの間にはかなりの開き、ないしはズレがあることが分かった。即ち、まず都市住民が農村に求めているものについては、

- (1) 食糧供給の場
- (2) 緑地や景観など美しい自然環境を維持すること
- (3) 心のふるさとや、やすらぎを提供すること
- (4) 自然とゆとりを求めて農村に移住したい人に居住の場を提供する

となっている。これに対して、農村側が都市との交流で望んでいるものでは、

- (1) 観光開発
- (2) 地場産業の振興
- (3) 休養施設の高度利用
- (4) 農家の所得向上

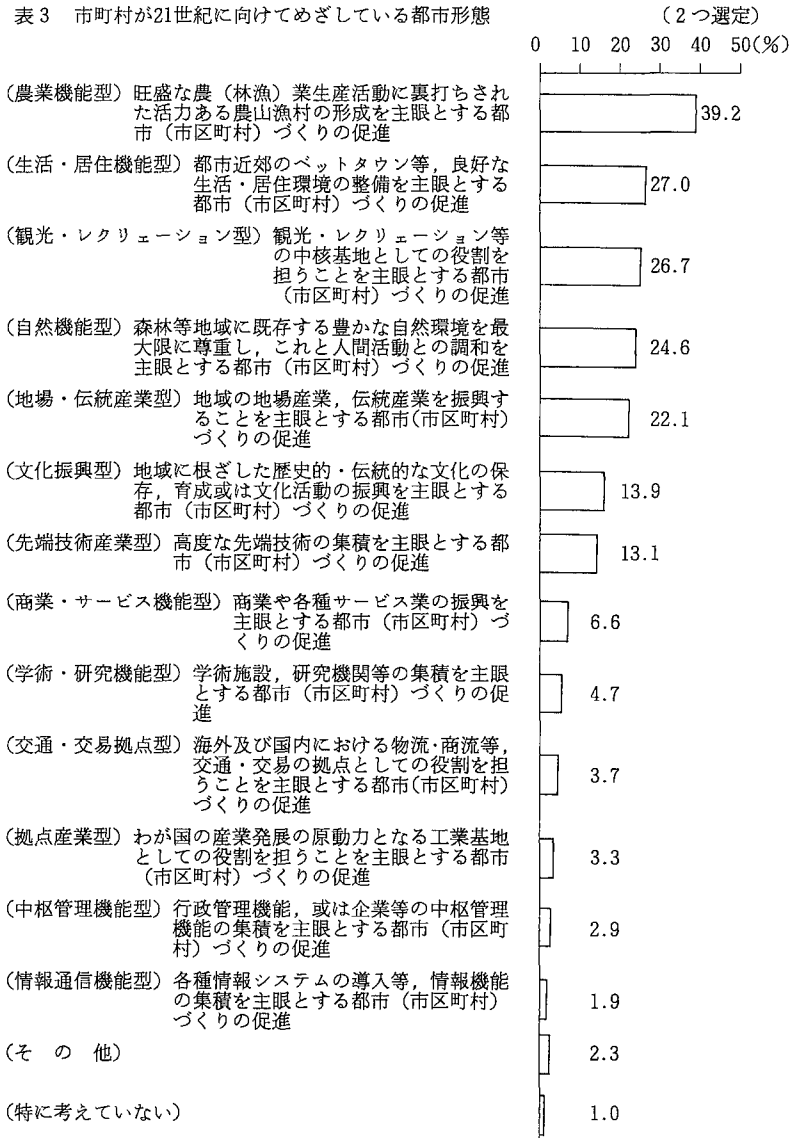
などである。つまり、都市住民が農村に求めるもののイメージでは、本来的な「食糧供給の場」として以外に、緑地、景観、自然のゆとりなど「精神面でのやすらぎ」を主に求める傾向が強くなっている。

一方、農村側が都市との交流で望んでいるものでは、観光開発、地場産業の振興、農家の所得向上ほか、主として経済的要求が強くなっており、農村側の生産・生活への切実な要望が明らかとなるのである。

(19) 村づくりの問題点については、さし当たり久保井将雄編『21世紀への村づくり』御茶の水書房、1988年増補版の指摘は一つのポイント指摘している。

(20) 以下は、国土庁『『四全総長期展望作業中間とりまとめ』に対する全国市町村長の意見・意向調査』、1987年によった。

表3 市町村が21世紀に向けてめざしている都市形態



資料:「四全総長期展望作業中間とりまとめ」に対する全国市区町村長の意見・意向調査

これをさらに、国土庁の「四全総長期展望作業中間とりまとめ」に対する全国市区町村長の意見・意向調査によって、「市町村が21世紀に向けてめざしている都市形態」についてみると、表3の通りとなっている。2つ選択のうち回答数の最も多いもの（20%以上）からとってみると、

1. 旺盛な農（林漁）業生産活動に裏打ちされた活力ある農山漁村の形成を主眼とする都市（市区町村）づくりの促進〔農業機能型〕、

2. 都市近郊のベッタウン等、良好な生活・居住環境の整備を主眼とする都市（市区町村）づくりの促進〔生活・居住機能型〕、

3. 観光・レクリエーション等の中核基地としての役割を担うことを主眼とする都市（市区町村）づくりの促進〔観光・レクリエーション型〕、

4. 森林等地域に賦存する豊かな自然環境を最大限に尊重し、これと人間活動との調和を主眼とする都市（市区町村）づくりの促進〔自然機能型〕、

5. 地域の地場産業、伝統産業を振興することを主眼とする都市（市区町村）づくりの促進〔地場・伝統産業型〕、

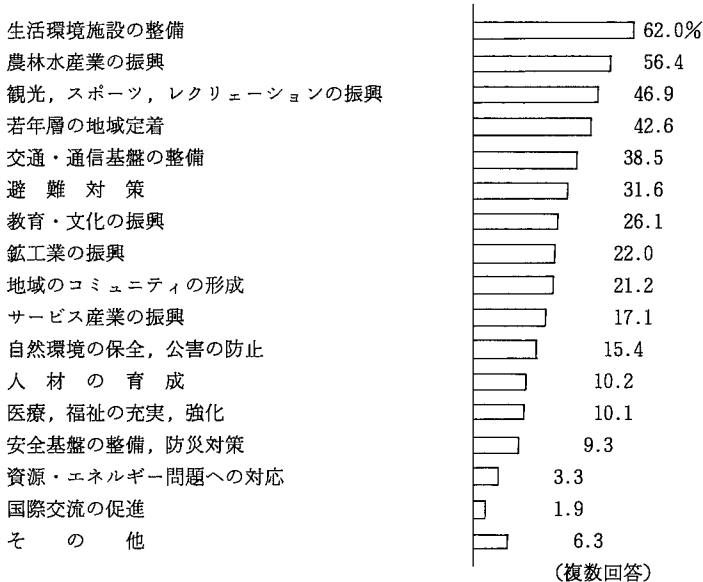
の順で比重が高くなっている。つづいて、地域に根ざした歴史的・伝統的な文化の保存、育成或は文化活動の振興を主眼とする都市（市区町村）づくりの促進〔文化振興型〕、高度な先端技術の集積を主眼とする都市（市区町村）づくりの促進〔先端技術産業型〕、の2つの比重が高くなっている。みられる通り、市町村が21世紀に向けて目ざしている都市形態には、農業機能、生活・居住機能、観光・レクリエーション機能、自然機能、地場・伝統産業、先端技術産業、文化振興機能などがあるのであり、生活・居住機能、文化振興機能とあわせて、農業、地場・伝統産業、先端技術産業機能など産業振興への期待がやはり多くなっていることがまず分かるのである。

これをさらに、市町村が今後重要と考えているプロジェクトについてみると、表4-1、表4-2にみる通りとなっている。まず事業目的別でみると、全国の市町村が今後最も重要と考えているプロジェクトでは、生活

環境の整備62.0％，農林水産業の振興56.4％，観光，スポーツ，レクリエーションの振興46.9％，若年層の地域定着42.6％，交通・通信基盤の整備38.5％などとなっている。

つぎに上記のうちハード事業区分別にみると，農業基盤整備37.6％，市

表 4-1 市町村が今後重要と考えているプロジェクト

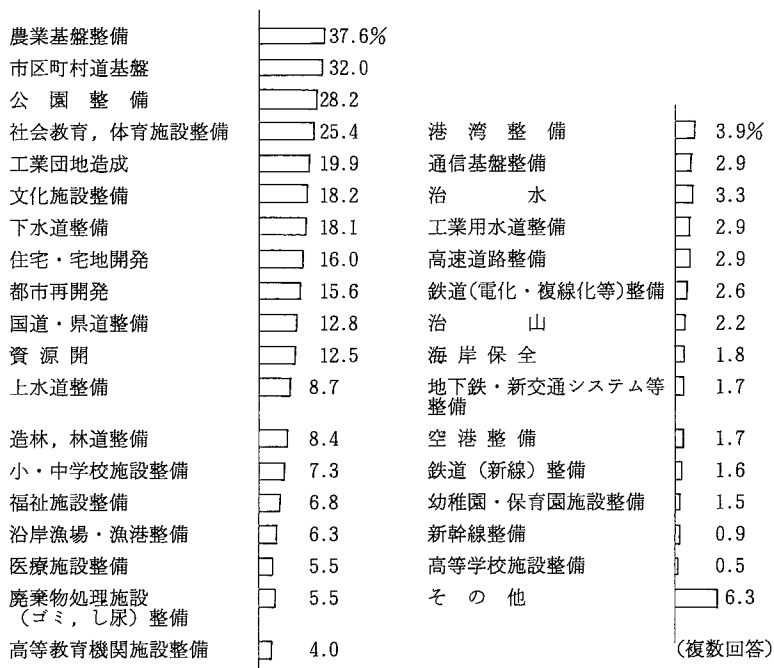


注)「四全総長期展望作業中間とりまとめ」に対する全国市区町村長の意見・意向調査による。

区町村道基盤32.0％，社会教育・体育施設整備25.4％，工業団地造成19.9％，そうして文化施設整備18.2％，下水道整備18.1％，住宅・宅地開発16.0％，都市再開発15.6％などとなっている。農業及び農業基盤整備への比重がいずれの場合にも高いのは，町村数が最も多く農業地域を無視できない事実も反映しているものといえるだろう。いずれにしても，都市住民が求めている農村のイメージと，農村自身が求めている市町村の開発方向へのイメージとはかなり異なっており，中央省庁による四全総計画と市町村の求める開発方向との間には，かなりの隔りとズレがあることを示し

ているのである。

表4-2 市町村が今後重要と考えているプロジェクト
〔ハード事業区分別（自市区町村プロジェクト）〕



注）出典は表3に同じ

3 文化の「多極分散化」と地方都市の振興課題

——むすびにかえて——

「一極集中型」の日本国土を、計画に盛られているような「多極分散型」の日本国土にいかにして変えていくか、計画を単にタテマエないしは官庁型作文レベルに終らさないためにいま、何が必要なのか。そのためには、かの西ドイツの地域構造にみられるような「多極分散型」国土を前提に、わが国でも真に望ましい地方都市——農村との連携・交流を前提とした

——を新たに創造していく以外に方策はないのではなかろうか。その方向は、四全総計画でいわれている各地方都市（地方中枢都市、地方中核都市、各地方中心都市などに分けられている）のそれぞれの機能分担にともなう都市機能の強化と多角化の方向であろう。それは、各地方都市の歴史的個性を生かした文化都市化、地方における文化的能力の強化を前提とした「産業の複合化」による内発的發展といってもよいものではなかろうか。

東京への「一極集中型」の国土構造がいわれながらも、やはり、東京の国際金融・情報センター、さらには、演劇や文学・音楽・学問・芸術などの国際的な「舞台」としての役割は、今後とも継続していくと思われる。ある場合にはさらに増大していくケースもあるかも知れない。問題は、むしろ、日本のそれ以外の大都市や各地方都市——京都・大阪など関西の大都市はもちろん近世以来の旧城下町の沿革を有する地方都市——がいかに地域の豊かな個性、各地方の「歴史的個性と多様性」を生かし、この「舞台」に「対抗」するかないしは「参入」を図り「文化の多極化」を実現していくことではなかろうか。

もち論、このような国際的な「舞台」は、日本国土において、東京のみであってよいということにはならないであろう。その「舞台」は歴史と伝統のあるまち京都にあってもよいし、大阪にあってもよい。それのみか、名古屋、横浜、神戸、仙台、博多、札幌、広島にあってもよいのであり、さらには、岡山、金沢、倉敷、松山、奈良、大分の各都市、湯布院町、中新田町などにあってもよいのである。少なくとも、新全総以来いわれている交通通信ネットワークの結節点の位置を占める地方中枢都市や地方中核都市がこのような機能をになってもよいのである。それは、四全総の言葉を用いるとすれば、さらに地方中心都市——もともとこのような都市の核づけがどのような価値観から行われているかは問題が残されるが——さらには町村といわれる中小自治体にあってもよいのである。

国際金融市場の中心としては、東京、大阪など特定の大都市にその機能

に限られるだろう。しかし、文化的な「舞台」は、東京にあってもよいが、仙台、京都、大阪などにあってもよいし、各地方都市にあってもよい。そのことは、各地方都市がそれぞれ、文化的な面では、国際的な連帯と交流の拠点となりひろばともなり得ることを意味している。例えば、ヨーロッパでは、すでに西ドイツのミュンヘン、ケルン、ボン、オーストラリアのザルツブルグ、イギリスのオックスフォードをはじめ、中北部のマンチェスター、バーミンガム、リーズ、ヨークなどの都市、イタリアのフィレンツェ、ボローニャ、ヴェネツィア、アメリカのボストン、ワシントン、シカゴ、サンフランシスコ、ロスアンゼルス…それぞれが都市の豊かな文化的個性や顔——国際的な文化の顔——を有しているといえるのである。そうして、こういった都市は、同時にその大多数がすでに国際空港都市としての機能をも有していることも注目しておいてよいことである。

わが国でも、こういった地方都市の文化を通ずる国際的な連帯と交流の拠点への芽は、例えば、北海道の札幌、池田町、東北の仙台、中新田町、北陸の金沢、近畿地方の京都、奈良、大阪、神戸、中国地方の倉敷、松江、広島、四国の高松、松山、北九州の福岡、小倉、南九州の鹿児島ほか、いくつかの萌芽がすでに見出されるといえるのである。

ただ、わが国の地理的な位置も関係してか、これらの都市がなお国際空港都市となり得るにはなおいくらかの時日を要するかも知れない。この意味から、わが国でもまず第1の課題は、いかにして各地方都市の歴史的個性を生かした「文化的な街づくり」をしていくかということである。各都市——新全総以来いわれている中枢、中核、中心の各都市——が、いかにその自然条件ととくに歴史的個性や伝統を生かした街づくりを行い、いわば「文化的自立」と「文化の多極化」を実現し得るかであろう。

第2に、各地方都市における住民定住のための産業の複合化⁽²¹⁾（コンプレックス化）とこれにともなう雇用の場の確保への課題である。戦後の高度成長・地域開発の時代に成長をとげた地方工業都市などについては、従

来の重厚長大産業の構造転換（いわゆる「産業の構造的調整」）を図り、都市産業構造における複合化と先端技術化——単にハイテク企業の外部からの誘致にとどまらず伝統的地場産業の先端化、農林漁業のバイオ化によるハイテク化を含む——を実現していくかであろう。また、都市産業構造におけるソフト化・サービス化と、情報化にともなう商業・流通等の革新の方向もきわめて重要となっているのである。今日の地方都市の振興への道は、このような「産業複合化」への道を模索することにかかっている。

第3に、以上の点の実現のためには、従来のわが国の地域開発にみられたような、全国的な総合開発計画中心、中央からの補助金等財政金融の援助に大きく依存した開発計画のみでは問題は少しも解決しないことである。これまでのように、ただ東京や大阪に本社のある大手企業の誘致によるいわば「外来型」の開発のみを期待することはできない。また、国の各省が中央から考えるような「1.5次産業」化による街づくり、村づくりへの道でもなく、また各省庁縦割り型のリゾート計画、人工島計画などに安易に依存する道でもないのである。それは、地方都市の文化と産業、個性的な都市機能に根ざし行財政自主権を有する各地方の豊かな都市づくりへの課題、といってよいものであろう。⁽²²⁾

市民の自由な個性と創造力を生かした歴史に根ざし文化的個性豊かな街

(21) ここで、従来の地域主義にみられる「産業の自立化」と敢えていかなかったのは、今日、地域主義のモデルになるような地場産業の自立は、現実にはきわめて少なく限られたものとなっているとみられるからである。例えば岡山県の倉敷市児島・井原市などの縫製業を例に取り上げてみても殆んどが大手企業の系列下に置かれ、また県外業者とも原料入手、販路の面で相互依存関係に置かれていることであり、地場産業の定義が困難となりつつあることである。また、地域の「一村一品」型のモノカルチャーの村づくりは、自治体の再生産にとっても決して好ましい発展方向といわれなくなっているからである。

(22) 安部一成（同氏「地域を活性化する」『世界』、(1986年3月)によると、最近において目にあまることとして、『中央』がいろいろの構想を出しすぎるくらい』をあげている。いわゆる「1.5次産業」の概念も、地域特有の一次産品の性格を歪めてしまう恐れを指摘している点は興味をひく。

づくりであり、地場産業、農林漁業（そのハイテク化を含む）を生かした「産業の複合化」への方向、そうしてこれらを通じた各自治体の行政権限や財政権限の確立化の方向こそ重要となるのである。

とりわけ、街づくりにおける自治体の職員や建築家、科学者といった専門家の発言と共に、各町内会等コミュニティの場からの一般市民の発言と参加の役割がきわめて重要となってきたことである。

四全総計画と多極分散型国土形成法を単なる「画餅」に終わらせず、真に内実ある地域計画としていく道は、何よりも、かかる意味での各地方都市における歴史に根ざした「文化的街づくり」——いわば文化の多極化——を核とし、これと産業構造の変革、行財政自主権確立の方向との結合によるいわゆる「内発的」発展への道が大きなカギをなすと思われる。ここで、内発的発展とは何か、その中身の検討がさらに必要とされるが、いずれにしてもまず上記のような意味での地方都市の振興策を模索していくものでなくてはならないと思われるのである。